

Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft

Gegründet 1881 von Franz v. Liszt und Adolf Dochow

Herausgegeben von Karl Engisch, Albin Eser, Ernst Heinitz, Hans Joachim Hirsch, Hans-Heinrich Jeschek, Günther Kaiser, Arthur Kaufmann, Richard Lange, Heinz Leferenz, Heinz Müller-Dietz, Claus Roxin, Thomas Weigend

Hundertundzweiter Band · 1990

und

Auslandsteil

Jahrgang 40



DE GRUYTER · BERLIN · NEW YORK

ISSN 0084-5310

Justizorganisation und richterliche Unabhängigkeit im Lichte der Verfassungsreform in Ungarn*

Von Dozent Dr. Károly Bárd, Budapest

I. Einführung

Rechtsstaatlichkeit — so heißt ein populäres Schlagwort im heutigen Ungarn. Was darunter tatsächlich verstanden werden sollte, wird jedoch wenig präzisiert. Die Zeit ist für „wissenschaftliche Haarspalterei“ nicht gerade geeignet. So können beinahe alle politischen Richtungen unter der Flagge der Rechtsstaatlichkeit ins Feld ziehen. Seien es Verfechter der parlamentarischen Demokratie oder des „sozialistischen Rechtsstaats“, ja sogar Anhänger der „Reformdiktatur“, des „aufgeklärten Absolutismus“ — alle können sich auf die Lösung der Rechtsstaatlichkeit berufen¹.

Trotz der Vieldeutigkeit des Begriffs bzw. der Unterschiede in der Interpretation gibt es doch einen gemeinsamen Nenner: Zweifels- ohne bedeutet nämlich Rechtsstaatlichkeit für Vertreter aller Richtungen die Anerkennung der Menschenrechte (wenn auch deren Ausmaß unterschiedlich bestimmt wird) und die Akzeptanz der Autonomie des Rechts, sein selbständiges, von ständiger staatlicher Intervention losgelöstes Funktionieren, die Anerkennung dessen, was *Radbruch* als Wesenszug des Rechts bezeichnet hatte, wenn er schrieb: „Der Zweck ist ... der Schöpfer des ganzen Rechts. Aber kaum geschaffen, verleugnet das Recht seinen Schöpfer, aus einem Zweck hervorgegangen, will es von Stund an ohne Rücksicht auf dessen Erfüllung um seines bloßen Daseins willen gelten, will es als ein Selbstzweck nach selbsteigenem Gesetz leben“².

Betrachtet man das erstaunliche Tempo der Ereignisse in den letzten zehn bis zwölf Monaten, so gerät man leicht in die Versu-

* Vortrag, den der Verf. am 9. Juni 1989 am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg i. Br. gehalten hat.

¹ Für die letzteren bedeutet Rechtsstaatlichkeit nicht mehr als die transparente Arbeitsteilung zwischen den politischen Institutionen, die Festsetzung überschaubarer Kompetenzen, stabile und kalkulierbare Regeln. Über die verschiedenen Interpretationsmöglichkeiten des Begriffs Rechtsstaatlichkeit in bezug auf die einzelnen gegenwärtigen politischen Strömungen siehe *Schlett*, Politikai programtörédék 1988 (Politische Programmsplitter 1988), *Valóság* 1989, Nr. 3, S. 18.

² *Radbruch*, Rechtsphilosophie, 5. Aufl. Stuttgart 1956, S. 280.

chung, den Wandel in der Einschätzung der Menschenrechte, die Aufwertung des Rechts gegenüber der staatlichen Zweckmäßigkeit auf diese kurze Zeitspanne festzulegen. Man sollte jedoch nicht aus den Augen verlieren, daß Zeichen einer gewissen Liberalisierung und der erhöhten Sensibilität für die Menschenrechte bereits während der achtziger Jahre zu bemerken waren.

Auf die eindeutig spürbare wirtschaftliche, soziale und politische Krise, von der die Staaten Osteuropas ausnahmslos betroffen sind, mußte die politische Führung in irgendeiner Weise reagieren. Der in manchen Ländern der Region beschrittene Weg, der die Überwindung der Krise mit erneuter Konsolidierung der militant-stalinistischen Systemmerkmale zu erreichen versuchte, kam für die ungarische politische Führung kaum in Betracht, war doch ihre Legitimation jahrzehntelang auf dem selbstgeschaffenen Image „der fröhlichsten Baracke des Ostblocks“ aufgebaut. So blieb als Alternative nur der Versuch, der drohenden Katastrophe durch eine gewisse Liberalisierung, durch bescheidene Reformen auch der politischen Struktur entgegenzuwirken.

Spricht man von Liberalisierung, so sollte dabei nicht nur an die relativ großzügige und „milde“ Anwendung von Rechtsnormen gedacht werden, die auch eine weit repressivere Handhabung geduldet hätten³, sondern auch an die legislativen Versuche, die Starrheit der monolithischen Machtstruktur zu mildern, wodurch gleichzeitig ein gewisser Schutz der Menschenrechte angestrebt wurde. Die Wahlrechtsreform im Jahre 1983 öffnete zum Beispiel den Weg zu einem bescheidenen Pluralismus und stärkte die Stellung des Parlaments. Dies wurde auch durch die im Jahre 1987 erfolgte Änderung der Verfassung bezweckt, als die Regelung gewisser Lebensbereiche — etwa derjenigen, die die grundsätzlichen Rechte und Pflichten der Bürger betreffen — der ausschließlichen Kompetenz des Parlaments zugewiesen wurde⁴.

³ Über die großzügige Rechtsanwendung wird auch von westlichen Beobachtern berichtet. Siehe zum Beispiel: Menschenrechte in den Staaten des Warschauer Pakts. Bericht der unabhängigen Wissenschaftler-Kommission, Köln 1988.

⁴ Siehe Gesetz X und XI des Jahres 1987. Nach dem ursprünglichen Text der Verfassung war der Präsidialrat befugt, das Parlament zwischen dessen Sitzungen auf dem Gebiet der Gesetzgebung zu vertreten, mit der einzigen Einschränkung, daß Änderungen der Verfassung nur durch das Parlament erfolgen können. Der Präsidialrat hat von diesem Recht weitreichenden Gebrauch gemacht; im Bereich der strafrechtlichen Gesetzgebung erfolgte die Änderung des Strafgesetzbuchs und der Strafprozeßordnung häufig durch Gesetzesverordnungen des Präsidialrates.

Einen besseren Schutz gegen die öffentliche Gewalt versprach der 1984 errichtete Verfassungsrat. Doch die Tatsache, daß — im Gegensatz zu den Forderungen vieler Fachleute — kein gerichtliches Organ mit der verfassungsrechtlichen Normenkontrolle beauftragt wurde, sowie die Kompetenz des Rates und seine personelle Besetzung ließen ahnen, daß allzu kühne Hoffnungen unberechtigt wären. Tatsächlich lag die Bedeutung des Verfassungsrates nicht in seiner praktischen Tätigkeit, sondern vielmehr darin, daß durch seine Errichtung das staatsanwältliche Monopol der Gesetzlichkeitskontrolle durchbrochen und damit die herkömmliche politische Institution in ihrer Macht ein wenig eingeschränkt wurde.

Als im Jahre 1987 Auslandsreisen gesetzlich als ein Grundrecht jedes Ungarn deklariert wurden, nahm auch der Durchschnittsbürger von der Erweiterung seiner Rechte Kenntnis. Auch hatte sich die ungarische politische Führung gewissen internationalen Verpflichtungen im Bereich des Menschenrechtsschutzes unterworfen: Verkündet wurde das Abkommen der Vereinten Nationen gegen Folter, andere Formen der Grausamkeit und unmenschliche und erniedrigende Bestrafung. Weiterhin hatte Ungarn Art. 41 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte als verbindlich anerkannt, war dem Fakultativprotokoll zum Pakt beigetreten und hatte damit die Zuständigkeit des Ausschusses für Menschenrechte anerkannt.

Die Frage, ob die politische Führung sich den Ausweg aus der Krise in der Weise vorgestellt hatte, wie es die Geschehnisse von heute andeuten, ist schwer zu beantworten. Einerseits drängt sich dem Beobachter die Geschichte vom Zauberlehrling auf; andererseits konnte der Prozeß nicht anders verlaufen, denn jegliches neue Zugeständnis, jeder Reformversuch brachte neue Spannungen zum Vorschein und erzeugte weitere Konflikte. Das monolithische Machtsystem gelangte an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit und erwies sich als untauglich, die sich häufenden sozialen Konflikte zu bewältigen.

Vielleicht wollte aber auch die politische Führung den Prozeß der Ereignisse nicht aufhalten. Es mag sein, daß die Erklärung, die Baron Eötvös, einer der bedeutendsten politischen Denker Ungarns, vor hundert Jahren über die Ursachen der großen sozialen Umwälzung des 18. und 19. Jahrhunderts gegeben hatte, auch für das heutige Ungarn zutrifft: „Nicht wegen der Änderung der Verhältnisse, auch nicht weil die unwiderstehliche Mehrheit dies befohlen hätte, ist die alte Ordnung untergegangen. Die tatsächliche, die einzige Ursache

dafür liegt darin, daß niemand gewagt hatte, das Bestehende in Schutz zu nehmen, und zwar deswegen nicht, weil diejenigen, die dazu berufen waren und auch die Macht dazu hatten, nicht mehr an ihr Recht glaubten. Das Gebäude, das von ihnen hätte geschützt werden sollen, hielten sie selbst für so morsch, daß sie es nach dem ersten Beben verließen⁵.

II. Die Gerichte und die Verfassungsreform

Wird nun heute Rechtsstaatlichkeit und die Autonomie des Rechts gefordert, so müßte den Gerichten im Laufe der politischen Reform eine zentrale Bedeutung zukommen. Allerdings ist mehr als fraglich, ob die Gerichte den Erwartungen gewachsen sind. Was personelle und materielle Ausstattung sowie soziales Prestige anbelangt, sind sie nicht gerade verwöhnt⁶. Auch fehlt es dafür nicht an Erklärungen. „Die Stellung der Gerichte“, schreibt der Rechtssoziologe und heutige Justizminister *Kulcsár*, „wird in gewissem Sinne durch eine sozial-politische Einschätzung der gesellschaftlichen Bedeutung des Richters und des Richtens bestimmt. In dem politischen System, das sich in unserer Gesellschaft entfaltet hat, war die Bindung der Gerichte sowohl zum ‚Zentrum‘ als auch zur lokalen Verwaltung stark. Und in dieser zweifachen Bindung entwickelte sich – wenn auch in unterschiedlichen Formen – ein paternalistisches Verhältnis ... Die Lage verschlechterte sich dann durch die Inanspruchnahme der Gerichte zu politischen Zwecken und durch die auf sie ausgeübte unmittelbare politische Einflußnahme nach dem Zweiten Weltkrieg noch weiter“⁷.

Man darf aber auch nicht die jüngste Vergangenheit außer acht lassen, den zunehmenden Anti-Intellektualismus, die allgemeine Unterbewertung der sogenannten „nichtproduktiven Sphäre“ sowie die

⁵ Eötvös. A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra (Der Einfluß der herrschenden Ideen des 19. Jahrhunderts auf den Staat), Bd. I, Budapest 1885, S. 9 f.

⁶ Die unzureichende materielle und personelle Ausstattung der Gerichte wird oft als Argument gegen eine allzu weite Ausdehnung ihrer Kompetenzen angeführt. Würde man dieses Argument ernstnehmen, so müßte die ganze Reformbewegung von vornherein als aussichtslos bewertet werden. Sicherlich hat Csernok recht, wenn er schreibt: „Von der Kontraselektion war doch der ganze Staatsapparat betroffen. Warum sollte dann gerade den Gerichten die breite und herausragende Fachleute verlangende Kompetenz abgesprochen werden?“, Csernok, Igazságügyi reformok és bírói alkalmasság (Justizreformen und richterliche Tauglichkeit), Magyar Jog 1988, Nr. 11, S. 928 f.

⁷ Kulcsár, Politikai és jogszociológia (Politische und Rechtssoziologie), Budapest 1987, S. 501.

abnehmende Geneigtheit junger Juristen, die berufliche Selbstverwirklichung im Dienste der Macht zu suchen. Damit erklärt sich, daß sich die Zahl der Richter im Vergleich zum Jahre 1953 (gewiß keine „richterfreundliche“ Periode) um 1000 verringert hat. Die Auswirkung all dieser Faktoren führte zu den heutigen, beinahe katastrophalen Umständen, unter welchen Recht gesprochen wird⁸.

Hält man sich die traditionelle gesellschaftlich-politische Einschätzung der Gerichte vor Augen, so verwundert es kaum, daß den Gerichten lange Zeit im Bereich des Schutzes der Bürger gegenüber der Verwaltung eine recht bescheidene Kompetenz zugeteilt wurde und daß die Grundlagen für die richterliche verfassungsrechtliche Normenkontrolle erst 1989 gelegt wurden⁹.

Damit soll — nach offiziellen Verkündungen — alles anders werden. Den Gerichten soll die Rolle zugewiesen werden, die ihnen in einem Rechtsstaat gebührt. Im Mittelpunkt der Diskussionen stehen die Bemühungen zur Schaffung einer neuen Verfassung.

Die Arbeiten begannen bereits Anfang 1986 mit einem vom Ministerrat angeregten Forschungsprojekt zur Reform der politischen Institutionen. Die Vorarbeiten bekamen neuen Schwung, als die Regierung im Frühherbst 1988 zehn Arbeitsgruppen beauftragte, zu den einzelnen in der Verfassung zu regelnden Fragen Stellung zu nehmen. Die ehrenvolle Tätigkeit der Verfassungsgebung war jedoch von vornherein durch Vorbehalte, Vorwürfe und gegenseitiges Mißtrauen überschattet. Der Regierung wurde vorgeworfen, durch die personelle Zusammensetzung der Arbeitsgruppen dafür gesorgt zu haben, daß grundlegende Reformkonzeptionen scheitern. Die Zahl derjenigen, die an der Aufrechterhaltung des status quo interessiert waren, übertriffe — so wurde geklagt — die Zahl der reformfreudigen Mitglieder bei weitem. Daß diese Vermutung nicht völlig aus der Luft gegriffen war, wird gewissermaßen dadurch bestätigt, daß die Vielfalt

⁸ Nach einer Erklärung des Justizministers ist bereits ein Beschluß des Ministerrates gefaßt worden, der die Sicherstellung der materiellen und personellen Bedingungen für die Gerichte vorschreibt; vgl. Országgyűlési Tudósítások (Parlamentarische Berichte), 11. 3. 1989, S. 16.

⁹ Durch Gesetz I des Jahres 1989 über die Änderung der Verfassung wurde das Verfassungsgericht errichtet, das künftig die Rechtsnormen auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüfen soll. Die Kompetenz und die Verfahrensweise des Verfassungsgerichts wird in einem weiteren Gesetz festgelegt. Fest steht jedoch, daß das Verfassungsgericht befugt ist, Rechtsnormen jeder Art mit Ausnahme der vom Parlament erlassenen Gesetze außer Kraft zu setzen. Bei diesen Gesetzen kann es die Vollstreckung aussetzen.

der Meinungen nicht unbedingt in den Berichten der Kommissionen, sondern — dank der beinahe unbeschränkten Pressefreiheit — in den Tageszeitungen zum Ausdruck kam¹⁰.

Das Justizministerium einerseits rügte die Arbeitsgruppen wegen ihrer allzu bequemen und langsamen Arbeitsweise; auf der anderen Seite wurde dem Justizministerium vorgeworfen, es habe bereits einen Verfassungsentwurf vorbereitet, die Arbeitskommissionen hätten deshalb nur eine Scheinfunktion. Jedenfalls war bereits Ende November 1988 eine erste Version der künftigen Verfassung vom Justizministerium angefertigt worden, die aber lediglich Regelungsmöglichkeiten und Prinzipien enthielt¹¹. Diese wurde dann dem Ministerrat und der Öffentlichkeit zur Diskussion vorgelegt¹². Aufgrund der Beratungen ist Ende Januar 1989 eine zweite Version vom Justizministerium angefertigt worden¹³.

Zunächst fällt auf, mit welcher Ausführlichkeit die Frage der Rechtsstellung der Gerichte in dem Bericht, den wir der Einfachheit halber als „Entwurf“ bezeichnen wollen, behandelt wird. Allerdings enthalten die vorgesehenen Vorschriften nicht viel Originelles, da sie lediglich die Thesen neu entdecken, die schon seit Jahrhunderten zum Gemeingut der Staatswissenschaften zählen¹⁴. (Aber eine Generation, die an das Gegenteil der im „Entwurf“ angeführten Binsenwahrheiten glaubte, bzw. glaubte, daran glauben zu müssen, und die jetzt an den Reformarbeiten eifrig beteiligt ist, erlebt die Neuentdeckung dieser Thesen als intellektuelles Abenteuer, womit auch der euphorische Ton mancher Beiträge zu erklären ist.)

Die Lösungen sind Gewaltenteilung und richterliche Unabhängigkeit. Neben dem Prinzip der Volkssouveränität als Quelle der

¹⁰ So berichtet das Tageblatt der Regierung Magyar Hírlap regelmäßig über die Diskussionen der Arbeitsgruppen. Hinsichtlich der Reformarbeiten im Bereich der Justiz siehe „Merre tovább ügyészeg?“ (Wie geht es weiter, Staatsanwaltschaft?), 7. 1. 1989, S. 3, und „Független bíró, pártatlan ítélet“ (Unabhängiger Richter, unparteiisches Urteil), 15. 2. 1989, S. 3.

¹¹ Die Regelungskonzeption der neuen Verfassung der Ungarischen Volksrepublik, Justizministerium Budapest, 30. 11. 1988. Sie wurde veröffentlicht in Magyar Jog 1989, Nr. 1, S. 9—49. Siehe auch Bárd, Voorstellen voor de reorganisatie van de rechtspraak in Hongarije, Justitiele Verkenningen 1989, Nr. 4, 124.

¹² Die Ergebnisse der Diskussion im Juristenverband erschienen in Magyar Jog 1989, Nr. 3, S. 212.

¹³ Regelungsprinzipien der Verfassung Ungarns, Justizministerium Budapest, 30. 1. 1989.

¹⁴ Stellvertretend für viele siehe Kilényi, A bíróság az alkotmányfejlődés tükrében (Das Gericht im Spiegel der Verfassungsentwicklung), Magyar Jog 1988, Nr. 6, S. 481.

Macht soll das Prinzip der Gewaltenteilung als die Methode der Machtausübung festgelegt werden. Die einzelnen Gewaltenzweige sollen als gegenseitige Schranken funktionieren, so daß der Gefahr der unbeschränkten Machtausübung vorgebeugt wird.

In dem Verhältnis zwischen Parlament und Gerichten soll das Gleichgewicht u. a. dadurch verwirklicht werden, daß auch die Kontrolle der Gesetzgebung durch ein gerichtliches Organ, nämlich durch das bereits errichtete Verfassungsgericht, erfolgen wird. Einer Einflußnahme des Parlaments auf die Gerichte soll ferner dadurch vorgebeugt werden, daß auch der Präsident des Obersten Gerichts (wie alle Richter) für eine unbestimmte Dauer gewählt werden soll, und nicht wie heute lediglich für den Parlamentszyklus.

Nach den Plänen soll die rechtsprechende Gewalt auch durch die Schaffung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit verstärkt werden, deren Organisation in das ordentliche Gerichtssystem integriert werden soll. Diese Vorstellung fügt sich in das allgemeine, aus dem Prinzip des gesetzlichen Richters ableitbare Bestreben ein, die Gerichtsorganisation so weit wie möglich zu vereinheitlichen. Sondergerichte sollen demnach nicht eingerichtet werden, bzw. falls ihre Errichtung sich als unbedingt erforderlich erweist, soll ihre Zuständigkeit so eng wie möglich begrenzt werden. Auch die Kompetenz der heute als Sondergerichte tätigen Militärgerichte soll den Plänen nach erheblich beschnitten werden¹⁵. Bemerkenswert ist die geplante Bestimmung, die die Errichtung von Sonderstrafrichtern auch im Falle der Verkündung eines Ausnahmezustandes verbietet.

Im „Entwurf“ werden konkrete Regeln zur Sicherstellung sowohl der persönlichen Unabhängigkeit der Richter als auch der organisatorischen Selbständigkeit der Justiz formuliert. Anstelle der schlichten Deklaration der heutigen Verfassung, die Richter seien unabhängig, sollte das neue Grundgesetz die Garantien der Unabhängigkeit einzeln aufführen, so etwa die Ernennung auf unbestimmte Zeit und das

¹⁵ Zur Zeit sind die Militärgerichte nach § 331 ung. StPO in folgenden Fällen zuständig: In Verfahren wegen jeder Straftat, die von einer Militärperson während der Dauer ihres aktiven Dienstes begangen worden ist; wegen Straftaten, die von Zivilangestellten der Streitkräfte und der bewaffneten Einheiten im Zusammenhang mit ihren Dienstpflichten begangen worden sind; wegen Straftaten, die von den nicht berufsmäßigen Angehörigen der Arbeitermiliz während ihres Dienstes oder im Zusammenhang damit begangen worden sind. Die sachliche Zuständigkeit des Militärgerichts erstreckt sich auch auf Personen, die Straftaten gegen die Pflichten der Landesverteidigung oder andere das Interesse der Landesverteidigung unmittelbar verletzende oder gefährdende Straftaten begangen haben.

ausschließliche Recht des Staatsoberhauptes, Richter von ihrem Amt zu entbinden. Die Richter sollen nur aufgrund eines Antrags der zuständigen richterlichen Körperschaft und nur in den im Richtergesetz festgelegten Fällen von ihrem Amt entbunden, suspendiert, versetzt oder in den Ruhestand versetzt werden können. Jeder Versuch der Verletzung der richterlichen Unabhängigkeit soll nach dem „Entwurf“ unter schwere Kriminalstrafe gestellt werden.

Die organisatorische Unabhängigkeit der Gerichte soll vor allem dadurch sichergestellt werden, daß die „Leitung“ der Gerichte in Zukunft ausschließlich durch gerichtsinterne Methoden erfolgen dürfe. Damit wird die Aufhebung der traditionellen Bindung der Gerichte an die Verwaltung und vornehmlich die Beschneidung der Befugnisse des Justizministers angestrebt¹⁶.

Nach dem geltenden Gesetz über die Gerichte aus dem Jahre 1972 übt der Justizminister die Aufsicht über die „allgemeine Tätigkeit“ der Gerichte aus. Im Rahmen seiner Aufsichtsbefugnisse analysiert er die sozialen Auswirkungen der Rechtsprechung und regt bestimmte Maßnahmen an; in Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung kann er beim Obersten Gericht zum Zweck der Vereinheitlichung der Rechtspraxis die Einlegung einer „Gesetzlichkeitsverwahrung“ initiieren¹⁷. Die amtliche Begründung zum Gesetz über die Gerichte spricht von weiteren aus dem allgemeinen Aufsichtsrecht ableitbaren Befugnissen des Justizministers: So soll er für die allgemeine rechtspolitische Leitung der Gerichte sorgen, da „die Ausgestaltung und die Verwirklichung der Rechtspolitik“ — so die Begründung — „der Exekutive obliege“. Durch die weit gefaßten und teils verschwommen formulierten Befugnisse wird dem Justizminister die

¹⁶ Nach § 5 Gesetz VIII aus dem Jahre 1871 stand dem König das oberste Aufsichtsrecht über die Gerichte zu, „kraft welchem Seine Majestät durch seinen verantwortlichen Justizminister über die pünktlichen und vorschriftsmäßigen Geschäftsgebahren der Gerichte wacht, in dieser Beziehung für die Abstellung der wahrgenommenen Mängel sorgt, im allgemeinen Interesse der Justiz oder in Fällen spezieller Beschwerden die Unterbreitung der erforderlichen Fakten anordnet, in Betreff der Untersuchung und Ahndung der Mißbräuche Verfügungen trifft ...“.

¹⁷ Die Gesetzlichkeitsverwahrung ist ihrem Wesen nach ein außerordentliches Rechtsmittel, zu deren Einlegung der Generalstaatsanwalt und der Präsident des Obersten Gerichts ermächtigt sind. Über sie wird vom Obersten Gericht entschieden, und sie hat eine doppelte Funktion: Sie soll die im Einzelfall vorgekommene Rechtsverletzung bzw. deren Folgen beseitigen und zugleich durch Herbeiführung einer Stellungnahme des Obersten Gerichts in Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung zur Vereinheitlichung der Rechtsprechung beitragen; siehe §§ 290, 291 ung. StPO, deutsche Übersetzung von *Pusztai*, in: Das ungarische Strafverfahren, Sammlung außerdeutscher Strafgesetzbücher in deutscher Übersetzung, Band 103, 1987.

theoretische Möglichkeit eingeräumt, in beachtlichem Umfang auf die Gerichte einwirken zu können. Dies wird verstärkt durch die ihm in personeller Hinsicht zustehenden Befugnisse, wie etwa die Ernennung der Gerichtspräsidenten, die Kontrolle ihrer Tätigkeit, die Verteilung der einzelnen Richter auf die verschiedenen Gerichte, ihre Ernennung zu Senatsvorsitzenden, die Anregung von Disziplinarverfahren usw.¹⁸.

Die angeführten Befugnisse sollen in Zukunft von einer autonomen Richterkörperschaft ausgeübt werden, zu deren Mitgliedern entsprechend den Plänen der Präsident des Obersten Gerichts, der Justizminister, der Vorsitzende der parlamentarischen Justizkommission, eine bestimmte Anzahl von Abgeordneten und Rechtswissenschaftlern sowie der Präsident der einzurichtenden Richterkammer gehören sollen. Die Funktionen, die die Richterkammer als Organ der Interessenvertretung der Richter wahrnehmen soll, sind noch nicht klar bestimmt, doch wird zum Beispiel erwogen, sie mit der Durchführung von Disziplinarverfahren gegen Richter zu beauftragen.

Auch innerhalb der Gerichtsorganisation sind beachtliche Änderungen vorgesehen. Die Pläne scheinen auf die Erweiterung der heute dreistufigen Gerichtsorganisation (Ortsgerichte – Komitatsgerichte – Oberstes Gericht) um eine weitere Instanz hinauszulaufen. Damit wird angestrebt, in allen Fällen eine zweite Überprüfung der erstinstanzlichen Entscheidung zuzulassen. Die heutige Lösung, nach welcher eine zweite Überprüfung (vom Wiederaufnahmeverfahren abgesehen) nur im Wege der bereits erwähnten „Gesetzlichkeitsverwahrung“ erfolgen kann, wird im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz und die Rechtssicherheit als bedenklich empfunden, da es vom Ermessen des Präsidenten des Obersten Gerichts und des Generalstaatsanwalts abhängt, ob sie das rechtskräftige Urteil beim Obersten Gericht anfechten oder nicht. Sollte die Gesetzlichkeitsverwahrung als *außerordentliches Rechtsmittel* beibehalten werden, so sieht der „Entwurf“, um eventuelle Mißbräuche auszuschließen, vor, daß die Entscheidung des Obersten Gerichts lediglich der prinzipiellen Leitung der Rechtsprechung dienen soll, sich aber auf den durch das rechtskräftige Urteil Betroffenen nicht auswirkt. Außerdem soll dem Präsidenten des Obersten Gerichts das Recht zur Einlegung einer Gesetzlichkeitsverwahrung entzogen werden, da dies die unbefangene Entscheidung des Gerichts, an dessen Spitze er steht, gefährden

¹⁸ Siehe §§ 51, 56, 59, 63 Gesetz IV aus dem Jahre 1972 über die Gerichte.

kann. Alle in dem „Entwurf“ genannten Vorschläge sehen die Entlastung des Obersten Gerichts vor, das heute größtenteils als ordentliches Berufungsgericht tätig ist, und stellen in Aussicht, daß es in Zukunft hauptsächlich durch Entscheidungen von prinzipieller Bedeutung für die Einheitlichkeit der Rechtsprechung Sorge trägt.

Erwähnenswert ist schließlich der Plan zur Loslösung der Gerichtsorganisation von der regionalen Verwaltungseinteilung. Damit wird ein gewichtiges und zugleich heikles Problem angesprochen, nämlich das der Einflußnahme von lokalen „Machthabern“ und des Interessenbündnisses der „neuen Nobilität“.

III. Die Verfassungsgrundsätze der Rechtsprechung in Strafsachen

Der „Entwurf“ sieht die Aufnahme der wichtigsten Grundsätze der Rechtsprechung in die Verfassung vor. Neben den für alle Zweige der Justiz maßgebenden Prinzipien (Gleichheitsgrundsatz, Mündlichkeit, Unmittelbarkeit, Freibeweis, rechtliches Gehör, Öffentlichkeit, Recht auf Vertretung bzw. auf Verteidigung) sollen auch die Grundsätze der strafrechtlichen Gesetzgebung und Rechtsanwendung detailliert angeführt werden: die Sätze „nullum crimen“ und „nulla poena sine lege“, das Verbot der Doppelbestrafung, die Unschuldsvermutung, das Rückwirkungsverbot. Auch wird die künftige ungarische Verfassung voraussichtlich solche Thesen festlegen, die in anderen Ländern nicht unbedingt Verfassungsrang haben. Hierin zeigt sich die Reaktion einer defensiven, mißtrauischen Gesellschaft, die nichts mehr dem Zufall überlassen möchte. Die Verfassung soll festlegen, daß der Entzug der persönlichen Freiheit als Sanktion nur durch die Gerichte erfolgen dürfe, daß jeder, der unschuldig eine Festnahme oder Untersuchungshaft erlitten hat bzw. unschuldig verurteilt wurde, Anspruch auf Entschädigung habe. Ferner soll die Verfassung die Folter sowie jegliche Art unmenschlicher und erniedrigender Behandlung und Bestrafung verbieten. Auch die Abschaffung der Todesstrafe ist vorgesehen. Sollte dies aber von den Verfassungsgebern abgelehnt werden, so würde die Verfassung die folgenden Bestimmungen enthalten: „Der Verurteilte hat das Recht, die Begnadigung bzw. die Abänderung des Urteils zu beantragen. Die Todesstrafe kann in jedem Fall durch eine andere Strafart ersetzt werden.“

Die angeführten Grundsätze sind größtenteils bereits heute in verschiedenen Gesetzen (Strafgesetzbuch, Strafverfahrensordnung, Gesetz über die Gerichte) zu finden. Ihre Aufnahme in die Verfassung ist jedoch keine bloße Formalität. Bei der künftigen Überprüfung des

Rechtssystems wird das Verfassungsgericht gewiß die Verfassungswidrigkeit zahlreicher Normen feststellen müssen.

Sollte etwa der Grundsatz der Alleinzuständigkeit der Gerichte in bezug auf den Freiheitsentzug in die Verfassung aufgenommen werden, so muß die heute der Polizei zustehende Möglichkeit, bei gewissen Ordnungswidrigkeiten eine Haftstrafe zu verhängen, als verfassungswidrig erklärt werden. Und falls das Prinzip „*nullum crimen sine lege*“ zu einem Verfassungsgrundsatz erhoben wird, werden zahlreiche Tatbestände, die gewisse näher nicht bestimmte Merkmale enthalten (vor allem unter den politischen Straftaten finden sich solche „Gummiparagraphen“), den Anforderungen der Verfassungsmäßigkeit kaum entsprechen können. Es scheint jedoch, daß das Justizministerium bemüht ist, dem Verfassungsgericht die Arbeit zu ersparen, denn parallel mit den Diskussionen über die künftige Verfassung werden Pläne entworfen, um das Rechtssystem bereits jetzt der neuen Verfassung anzupassen. Bei der Ausgestaltung der sachlichen Zuständigkeit denkt man auch daran, die Aburteilung der zur Zeit mit Haftstrafe bedrohten Ordnungswidrigkeiten den untersten Gerichten zuzuweisen. Ferner ist vor kurzer Zeit ein Entwurf zur Neuregelung der politischen Delikte vom Justizministerium angefertigt und der Öffentlichkeit zur Diskussion vorgelegt worden. Dort wird unter anderem auch versucht, die zu willkürlicher Auslegung verleitenden Tatbestandsmerkmale möglichst zu vermeiden¹⁹.

IV. Die Staatsanwaltschaft

Während die Vorstellungen der Fachleute über die künftige Rolle und Organisation der Gerichte grundsätzlich übereinstimmen und die Meinungsunterschiede sich eher auf Einzelfragen beschränken, laufen die Vorschläge zur künftigen Rechtsstellung der Staatsanwaltschaft entschieden auseinander. Auch der „Entwurf“ bietet drei Lösungsmöglichkeiten. Die einzelnen Ansätze unterscheiden sich grundsätzlich danach, wie ihre Befürworter die nahezu 40jährige Tätigkeit der Staatsanwaltschaft sozialistischer Prägung bewerten.

Die vom sowjetrussischen Recht übernommene und üblicherweise auf *Lenin* zurückgeführte Staatsanwaltschaft hat eine Fülle von Aufgaben zu erledigen. Neben den herkömmlichen staatsanwaltschaftlichen Funktionen, wie Anklageerhebung und -vertretung und Aufsicht über den Strafvollzug, hat sie die Aufgabe des „obersten

¹⁹ Der Entwurf ist abgedruckt in Magyar Nemzet, 31. 5. 1989, S. 11.

Gesetzeswächters", übt also Funktionen aus, die in anderen politischen und rechtlichen Systemen von mehreren Organen, etwa vom Verfassungsgericht, von den Verwaltungsgerichten, vom Ombudsman und dem Staatsrechnungshof, erfüllt werden. Außerdem soll die Staatsanwaltschaft für die Gesetzlichkeit der polizeilichen Ermittlungsverfahren sorgen und in gewissen Fällen die Ermittlungen selbst durchführen. Die Staatsanwaltschaft ist dem Parlament unterstellt; der Generalstaatsanwalt wird von ihm gewählt und ist ihm verantwortlich.

Nach der ersten im „Entwurf“ angeführten Lösungsmöglichkeit soll die Staatsanwaltschaft in ihrer heutigen Form beibehalten werden. Diese Version beruht offensichtlich auf der Annahme, die sozialistische Staatsanwaltschaft habe sich im großen und ganzen sowohl auf dem Gebiet der Verbrechenverfolgung als auch im Bereich des Schutzes der Bürgerrechte bewährt. Die Befürworter dieser Lösung verhalten sich gegenüber der geplanten Einführung mancher neuen Institutionen recht skeptisch; die Einführung der Institution des Untersuchungsrichters, des Generalinspektors der Strafvollzugsanstalten, der Fürsprecher staatsbürgerlicher Rechte (oder des Ombudsman) bedeuten – so wird argumentiert – nur eine organisatorische Umgestaltung, ohne daß man den Erfolg der Tätigkeit dieser neuen Ämter voraussehen könne, und es besteht deshalb kein Grund, die weitreichenden Befugnisse der Staatsanwaltschaft einzuschränken.

Nach der zweiten Version dagegen soll der Staatsanwaltschaft das Recht der allgemeinen, sich auf alle staatlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Organisationen erstreckenden Gesetzlichkeitsaufsicht sowie die Möglichkeit, in Zivilverfahren aufzutreten, entzogen werden. Die verfassungsrechtliche Stellung der Staatsanwaltschaft soll aber unverändert bleiben; sie soll also weiterhin als dem Parlament verantwortliche, aber ansonsten selbständige Organisation tätig sein.

Gemäß der dritten Version würden die Befugnisse der Staatsanwaltschaft noch weiter beschnitten werden; praktisch soll ihre Tätigkeit auf die Anklageerhebung und -vertretung beschränkt sein. In diesem Falle bestünde kein Grund dafür, die Staatsanwaltschaft als selbständiges Organ bestehen zu lassen; sie soll daher innerhalb des Justizministeriums tätig sein. Für diese organisatorische Lösung wird auch die richterliche Unabhängigkeit als Argument herangezogen: Sollten dem Justizminister – wie geplant – jegliche Befugnisse der Leitung der Gerichte entzogen werden, so ließe sich die von der

Regierung zu erarbeitende Kriminalpolitik nur durch die prozessualen Befugnisse der Staatsanwaltschaft durchsetzen.

V. Die Qualen der Verfassungsgebung oder der „Entwurf“ vor dem Parlament

Im März 1989 ist der „Entwurf“ dem Parlament zur Diskussion vorgelegt worden. Es wäre zu weitführend, die parlamentarischen Beratungen hier vollständig wiederzugeben; deshalb sollen nur diejenigen Aspekte der Debatte erörtert werden, die ein Licht auf die gegenwärtigen Vorstellungen der verfassungsgebenden Parlamentarier werfen.

Das heutige ungarische Parlament ist erheblichem Druck von allen Seiten ausgesetzt. Kaum hatte es die ersten Schritte auf der Suche nach einer neuen Identität getan, kaum hatte es begonnen, von den ihm als „oberstem Organ der Volkssouveränität“ zustehenden Rechten Gebrauch zu machen, erhielt es schon wegen seiner vermeintlichen Umständlichkeit die erste Rüge von der Regierung und der Partei, die ja gewöhnt waren, ihre Entscheidungen durch das Parlament ohne Gegenargumente bestätigt zu erhalten. Doch von der anderen Seite wurde ihm auch nicht mehr Verständnis und Toleranz entgegengebracht. Nicht nur regte die Opposition eine Kampagne an, Abgeordnete der „alten Garnitur“ abzuwählen; sie bestritt ganz allgemein die legitime Vollmacht des Parlaments zur Verfassungsgebung und fordert die Einberufung einer verfassungsgebenden Nationalversammlung. „Sie basteln an der Verfassung herum, ohne bemerkt zu haben, daß niemand sie darum gebeten hatte“ — so der Standpunkt der „Alternativen“ in Kürze²⁰.

Die Folgen sind Verwirrung und Verunsicherung des Parlaments, die in sich selbst widersprechende Entscheidungen münden²¹, Mißtrauen, kindischer Trotz und entsprechende Verhaltensweisen. Auch ein krampfhafter Selbstbestätigungsdrang und verbissenes Beharren auf der eigenen Machtposition sind zu beobachten.

²⁰ Siehe *Lengyel*, *Az első forduló vége* (Das Ende der ersten Runde), *Országgyűlési Tudósítások*, 11. 3. 1989, S. 23.

²¹ So stimmte das Parlament z. B. im Juni 1989, nachdem es vor kurzem den Weiterbau des Wasserkraftwerks Bős-Nagymaros beschlossen hatte, der Entscheidung der Regierung zu, die Bauarbeiten zu stoppen. Ein anderes Beispiel: Es sind nicht einmal zwei Monate vergangen, und schon hat das Parlament das von ihm erlassene Gesetz über das Versammlungsrecht erneut geändert.